

## Roependen in de Vlaamse open ruimte

Dertig jaar pleidooi voor een planologische benadering

*Hans Leinfelder*

### 'Brullenden' in de woestijn

Georges Allaert en ikzelf stelden in 2010 (Allaert & Leinfelder, 2010) dat de specifieke ruimtelijke context, maar ook het ruimtelijke planningsbeleid ten aanzien van de open ruimte, Vlaanderen tot een interessant onderzoeksobject maakt: de open ruimte in Vlaanderen heeft zich in het verleden immers ontwikkeld of kunnen ontwikkelen binnen een soort van laboratoriumconditie van netwerkstedelijkheid. Het verregaande proces van suburbanisatie in Vlaanderen resulteert vandaag in een vrij unieke situatie die door overheden in andere Noord-West-Europese landen als een toekomstbeeld – soms pejoratief als een 'doembeeld' – van verstedelijking wordt aanschouwd. Tegelijkertijd biedt deze laboratoriumconditie ook de mogelijkheid om in uiterst geschikte omstandigheden te experimenteren met en de potenties te verkennen van alternatieve benaderingswijzen van de planning en de inrichting van de open ruimte. De experimentele inzichten kunnen vervolgens op hun beurt inspirerend werken voor soortgelijke ruimtelijke contexten in het buitenland, zowel in sterk 'netwerkverstedelijkte' regio's als in de rand van grote, uitdijende metropolitane gebieden.

Reeds in zijn doctoraatsproefschrift vestigde Georges Allaert (1979) de aandacht op de behoefte aan een planologische benadering van het landschap. De invalshoek van het doctoraatsonderzoek was vooral methodologisch, met pionierswerk in Vlaanderen op het vlak van geografische informatieverwerking. Het landschap – als verzamelnaam voor open ruimte en uit respect voor zijn promotor professor Snacken – stond wel centraal als onderzoeksobject, met een stevige inhoudelijke en filosofische kadering. Niet voor niets was Georges Allaert vijf jaar ervoor een van de werkpaarden geweest achter het eerste Vlaamse wetenschappelijke congres over groenvoorziening, waar een scala van eminente academici en praktijkmensen debatteerden over een groenstrategie voor Vlaanderen (Van Miegroet, 1974).

Tussen beide voorgaande alinea's strekt zich een periode van dertig jaar uit. Ondanks de wetenschappelijke congressen voor groenvoorziening en het doctoraatsproefschrift van Georges Allaert in de jaren 1970 – het decennium van de gebiedsdekkende opmaak van de gewestplannen – was de ruimtelijke planningspraktijk in de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990 vooral gekenmerkt door maatregelen en regelgevende initiatieven die een versnippering van de open ruimte verder in de hand werkten: de opvulregel voor residentiële ontwikkeling, het minidecreet voor de uitbreiding van bedrijvigheid, de



mogelijkheid om met bijzondere plannen van aanleg af te wijken van de gewestplannen, ... Het was wachten tot de tweede helft van de jaren 1990, in de aanloop naar een eerste Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, voor er echt sprake was van een meer structurele planningspraktijk en dito (wetenschappelijk) onderzoek over landschap en open ruimte in Vlaanderen. Zo werd er in de praktijk door de Vlaamse overheid geëxperimenteerd met landinrichting (Van der Sluys, 1996) en een maatschappelijk verguisde Groene Hoofdstructuur (De Batselier, 1993) en door de Provincie Oost-Vlaanderen met sectoraal getinte ruimtelijke beleidsplannen voor onder meer de vallei van de Bovenschelde (Ertzinger et al., 1996). Wetenschappelijk effenden de verzamelwerken van De Blust (1991), De Roo et al. (1999) en het voorbereidend onderzoek van Antrop en Van Damme (1995) definitief het pad voor de inbedding van een specifiek buitengebiedbeleid in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (Ministerie, 1997).

Als medewerker aan de totstandkoming en, nadien, de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voelde ik in 2002 de onstuitbare behoefte om in de eerste plaats te analyseren hoe de Vlaamse ruimtelijke planning – in het verleden en ook nu – getracht heeft om greep te krijgen op de toenemende fragmentatie van de open ruimte en om, vervolgens, alternatieve planningsconcepten te introduceren voor de ruimtelijke planning van de open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkte en nog steeds verder verstedelijkende context. Ik vond in Georges Allaert (opnieuw) mijn academische bondgenoot om 'te brullen in de woestijn', wat in 2007 resulteerde in mijn doctoraatsproefschrift (Leinfelder, 2007). Deze bijdrage staat eerst stil bij de in het doctoraatsonderzoek gebruikte invalshoek, gaat vervolgens zeer beknopt in op de bevindingen over het gehanteerde planningsbeleid voor de open ruimte, om ten slotte uitgebreid de mogelijkheden te verkennen van één alternatieve, beleidsmatige benadering van de Vlaamse open ruimte. Deze bijdrage is in verschillende vormen in talrijke publicaties verschenen (waaronder Leinfelder & Allaert, 2010; Leinfelder, 2009; Leinfelder, 2010).

### Planningsdiscoursen als invalshoek

De invalshoek om het ruimtelijke planningsbeleid ten aanzien van de Vlaamse open ruimte te benaderen, bestaat erin het 'planningsdiscours' – het betoog in de ruimtelijke planning – met betrekking tot deze open ruimte te analyseren en te verkennen. Bij deze keuze heeft vooral Maarten Hajers sociaal-constructivistische positionering van het begrip 'beleidsdiscours' binnen de bestuurskunde en de beleidswetenschappen inspirerend gewerkt: *'Any understanding of the state of the natural or the social environment is based on representations, and always implies a set of assumptions and (implicit) social choices that are mediated through an ensemble of specific discursive practices. Dynamics of [...] politics cannot be understood without taking apart the discursive practices that guide our perception of reality'* (Hajer, 1995:17). Het onderzoeken van het ruimtelijkeplanningsbeleid met betrekking tot openruimtefragmenten in Vlaanderen – in het verleden en nu – kan er

met andere woorden niet omheen dat dit beleid werd en wordt ontwikkeld vanuit een geheel aan vaak onuitgesproken denkbeelden, veronderstellingen en normatieve keuzen – het discours – over deze open ruimte.

Terwijl Hajer (1995:4) een 'beleidsdiscours' definieert als *'a specific ensemble of ideas, concepts and categorisations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social relations'*, vertalen Hidding et al. (1998:10) dit naar de volgende beschrijving van een 'planningsdiscours', als een zeer specifieke vorm van beleidsdiscours: 'een min of meer samenhangend geheel van denkbeelden [over een verschijnsel, over de ruimtelijke organisatie van de samenleving] dat wordt geconstrueerd en gereconstrueerd in interactie tussen onderzoekers, planners, ontwerpers, beleidsmakers, politici en belangengroepen'.

Van Tatenhove et al. (2000) onderscheiden drie essentiële elementen voor de ontwikkeling van een beleids- of planningsdiscours: de creatie van een inhoudelijke verhaallijn, de groei van een discourscoalitie en de institutionalisering in de beleidspraktijk.

- Een inhoudelijke verhaallijn is een creatief verhaal – in het geval van een planningsdiscours een conceptueel complex (Zonneveld, 1991) – dat actoren in staat stelt om begrippen, categorieën en verhaallijnen van zeer verschillende beleidsdomeinen te combineren en zo betekenis te geven aan specifieke fysische en sociale fenomenen.
- Discourscoalities groeien wanneer voordien onafhankelijke beleidspraktijken en -domeinen actief met elkaar worden verbonden of een betekenis krijgen binnen een gemeenschappelijk politiek project. Leden van een discourscoalitie kunnen op verschillende professionele terreinen actief zijn en hoeven elkaar niet persoonlijk te kennen. Wat hen verbindt, is dat ze zich rond deze ene specifieke inhoudelijke verhaallijn verzamelen.
- Een beleidsdiscours institutionaliseert ten slotte wanneer een inhoudelijke verhaallijn en de bijbehorende discourscoalitie worden vertaald in beleidspraktijken, wetgeving of de structuur van overheidsorganisaties, ... Een discours kan zelfs dominant worden als individuen hun geloofwaardigheid verliezen wanneer ze niet gebruikmaken van de ideeën, concepten en categorieën van het betrokken discours. Veranderingen in beleid zijn maar mogelijk wanneer dergelijke dominante beleidsdiscoursen succesvol worden bevraagd.

In deze bijdrage wordt verder enkel ingegaan op twee van deze drie elementen in de totstandkoming van een of meerdere planningsdiscoursen over de open ruimte in Vlaanderen: de ontwikkeling van de inhoudelijke verhaallijn en de institutionalisering in de beleidspraktijk.

### Planningsdiscours over de scheiding van stad en platteland

De historische evolutie van de inhoudelijke verhaallijn over de gewenste ruimtelijke



ontwikkeling van de open ruimte in Vlaanderen en de institutionalisering ervan werd gereconstrueerd voor drie bepalende momenten – periodes – in de Vlaamse ruimtelijke planning: de opmaak van de gewestplannen in de periode 1960-1980, de ontwikkeling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in de periode 1980-2000 en de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur sinds 2000. Alle relevante (tussentijdse) studies, visie- en beleidsdocumenten op nationaal en Vlaams niveau werden chronologisch geanalyseerd wat de verhaallijn betreft. De institutionalisering werd onderzocht door middel van een analyse van de stedenbouwkundige voorschriften en/of van de toelichtingsnota's over deze voorschriften.

Uit deze historische analyse blijkt dat er in Vlaanderen reeds meer dan 45 jaar sprake is van de dominantie van één welbepaald planningsdiscours dat stad en platteland – stedelijk gebied en buitengebied – als functioneel en morfologisch te scheiden gehelen en als tegenpolen beschouwd. Terwijl het discours gedurende de eerste twee decennia uitdrukking gaf aan een gevoel van stedelijke superioriteit over het platteland, richtte de inhoudelijke verhaallijn zich gedurende de laatste 25 jaar meer op een vrijwel tegengestelde, maar complementaire benadering van stedelijke en landelijke gebieden.

De dominantie van een dergelijk planningsdiscours is niet uniek voor de Vlaamse ruimtelijke planning. Ook het Nederlandse ruimtelijkeplanningsbeleid streeft, bij wijze van spreken al sinds mensenheugenis, onrechtstreeks naar een soortgelijke 'planningsdoctrine', waarbij het behoud van het platteland wordt beoogd door stedelijke verdichting of 'inbreiding' (Faludi & Van der Valk, 1994; Van der Valk, 2002). De bevindingen van het Europese RURBAN-kennisuitwisselingsproject beklemtonen overigens een sterke culturele dimensie in de perceptie van de relatie tussen stad en platteland (Overbeek, 2006). De soortgelijke tegenpoolperceptie in Vlaanderen, Groot-Brittannië en Nederland blijkt typisch te zijn voor de meeste Noord-West-Europese landen met een sterke rurale traditie die zich richt op landbouw en/of natuur. Het platteland wordt sterk gewaardeerd als productie- en consumptieruimte, terwijl steden en verstedelijkingsdruk als negatief worden gepercipieerd. Hieraan tegengesteld benadert de mediterrane rurale traditie het platteland veeleer negatief en worden steden en verstedelijking als vrij positief beschouwd, aangezien ze economische ontwikkeling stimuleren.

#### 'Open ruimte als publieke ruimte' – een alternatief planningsdiscours

Na veertig jaar staat de validiteit van de verhaallijn van het dominante planningsdiscours 'stad en platteland' als tegenpolen sterk onder druk. Terwijl individuen misschien nog steeds de ruimte symbolisch reproduceren aan de hand van deze twee ruimtelijke categorieën, zijn de samenleving en de overheid niet langer in staat om deze symbolische ruimte ook op een fysische en sociale manier te reproduceren. De stad, als het morfologische fenomeen, en verstedelijking, als haar maatschappelijke tegenhanger, claimen in toenemende mate (delen van) het platteland. Landbouw en landelijkheid

verliezen er hun dominante karakter. Er is niet langer sprake van een solide fysisch, sociaal of cultureel repertorium dat het mogelijk maakt om functies en activiteiten één-op-één te relateren aan de predicaten 'stedelijk' en 'landelijk'. Of anders uitgedrukt, koppig blijven vasthouden aan deze twee eenvoudige categorieën ontkent elke complexe en meerlagige ruimtelijke realiteit. Het van bovenaf opgelegde, uniformerende planningsdiscours houdt niet langer steek. In een verstedelijkende (Vlaamse) ruimtelijke context is het hoog tijd om de potenties van alternatieve inhoudelijke verhaallijnen over de ruimtelijke ontwikkeling van de open ruimte in relatie tot stedelijkheid te evalueren. De meest tot de verbeelding sprekende inhoudelijke verhaallijn die in het doctoraatsonderzoek werd verkend, is die van de 'open ruimte als publieke ruimte'.

#### Maatschappelijke context van 'open ruimte als publieke ruimte'

De alternatieve inhoudelijke verhaallijn van 'open ruimte als publieke ruimte' wordt geïnspireerd door een van de grootste socioculturele uitdagingen in onze huidige netwerksamenleving: leren leven met de andere, met diversiteit en met verschillen. Deze pluralistische ambitie van positieve tolerantie biedt een realistischer perspectief dan de koortsachtige zoektocht naar het utopische ideaal van 'gemeenschap' (zie Lofland, 1998 en Sandercock, 1998). Een dergelijke ambitie houdt zelfs in dat individuen of maatschappelijke groepen elkaar niet daadwerkelijk hoeven te ontmoeten... de andere kunnen observeren zal vaak reeds volstaan om kennis te vergaren over andermans gebruiken en het is net deze kennis die essentieel is voor het ontstaan van vertrouwen en het essentiële sociale kapitaal in de samenleving (Madanipour, 2003). Naar de ruimte toe vertaald, blijkt de 'publieke ruimte' het ultieme medium te zijn om tegemoet te komen aan deze socioculturele uitdaging, om de ene met de andere te confronteren: *'It is impossible for me to see the world entirely from the viewpoint of another person and I am not able to enter the private realm of strangers and experience life from their perspective. I can, however, albeit in a narrow sense, have the same perspectives as they might have in public space. I can stand where they stood and experience common space from the same perspective, even though my experience may be completely different'* (Madanipour, 2003: 165). Bijgevolg is en blijft het voor de ruimtelijke planning een van de belangrijkste opdrachten om publieke ruimte te creëren die toegankelijk is voor en gebruikt kan worden door een gevarieerde groep van mensen, zodat confrontatie kan plaatsvinden.

Terwijl het academische debat over het maatschappelijke belang van publieke ruimte hoofdzakelijk focust op stedelijke publieke ruimte, lijken, in een context waar de volledige Vlaamse ruimte eigenlijk 'stedelijk' is, ook openruimtefragmenten een rol als publieke ruimte te kunnen vervullen.

Een eerste argument pro is de groeiende diversiteit aan gebruikers van de open ruimte en aan betekenissen die ze aan deze open ruimte toekennen. Een grote groep gebruikers verheerlijkt nostalgisch de openruimtefragmenten als het door ruimte, rust en duisternis



gekenmerkte paradijs dat verloren lijkt te zijn gegaan in de netwerksamenleving. Een rurale idylle wordt geprojecteerd op het platteland en de landbouw. De gebruikers verdedigen het platteland dan ook tegen elke denkbare ontwikkeling (Short (1991) in Halfacree, 2004). Tegelijkertijd vindt vooral het jongere deel van de bevolking dat op zoek is naar vermaak, die ruimte, rust en duisternis net vervelend. Ze willen de open ruimte als een groen decor voor ervaringen en plezier en ze consumeren het dan ook als een uitbreiding van de stedelijke publieke ruimte, die reeds in het verleden aan het vermaak geslactofferd werd. 'Thematisering' en 'spektakulisering' zijn niet langer exclusief stedelijke fenomenen en krijgen nieuwe namen, zoals 'agritainment' of 'entertainment farming' (Metz, 2002).

Deze extremen illustreren dat de netwerksamenleving, ook op het platteland, tot sociale fragmentatie heeft geleid. Wederzijdse kennis over elkaars activiteiten, sociale relaties en mobiliserend vermogen op basis van gedeelde waarden en behoeften zijn uiterst schaars geworden. Dit geeft ook in de open ruimte aanleiding tot wederzijdse intolerantie. Net als in de stedelijke samenleving is het sociale kapitaal in de plattelandssamenleving aan herstel en versterking toe.

Ten slotte verworden openruimtefragmenten in een verstedelijkende samenleving in toenemende mate tot morfologische equivalenten van de onbebouwde publieke ruimte in de steden. Terwijl de stedelijke publieke ruimte echter bewust vrij werd gehouden als concept binnen een duidelijke visie op het stedelijk functioneren, zijn de enclaves open ruimte vaak toevallige en bijgevolg ongestructureerde restanten na verstedelijking. Hoe dan ook, het concipiëren en het ontwikkelen van beide publieke ruimten moeten goed worden doordacht, zodat ze hun publieke rol in de samenleving kunnen vervullen. Gallent et al. (2004) en Halfacree (2004) beklemtonen bijvoorbeeld de uniciteit van deze openruimtefragmenten. Ze zijn ervan overtuigd dat deze fragmenten niet als een fase in de transitie van platteland naar stad moeten worden beschouwd, aangezien ze beschikken over recreatieve, esthetische en identiteitsversterkende troeven die bijdragen tot de leefomgeving van de stedeling.

Openruimtefragmenten zijn met andere woorden niet langer restruimten, maar structurerend voor de verdere verstedelijking... Er is bijgevolg nood aan een drastische verandering in de overheersende perceptie van deze verstedelijking: van een vrij autonoom groeiende stad die stelselmatig het platteland opsoupeert naar een doordacht ontworpen stedelijke agglomeratie waarbinnen open ruimten als basisingrediënten worden beschouwd. De inhoudelijke verhaallijn van 'open ruimte als publieke ruimte' moet in dit kader worden begrepen als één mogelijke rol die kan worden toebedeeld aan openruimtefragmenten in een verstedelijkende omgeving. Bovendien impliceert deze verhaallijn helemaal geen onderschatting of vervanging van de bestaande stedelijke publieke ruimte. Ze veronderstelt veeleer extra publieke ruimte en bijgevolg ook een zekere ontlasting van de overbezette traditionele publieke ruimte. Ten slotte overschaduwde de welluidendheid van 'open ruimte als publieke ruimte' de tekortkomingen die inherent

verbonden zijn aan dit concept. Ze maakt immers abstractie van de belangrijkste opmerking dat open ruimte nooit een publieke ruimte kan worden in de zin dat het een publiek goed zou worden, eigendom van de overheid en ten dienste van iedereen. Ook in de toekomst zal het grootste deel van de open ruimte het bezit blijven van particuliere eigenaars, die wel zullen worden geconfronteerd met het feit dat hun open ruimte door een groeiend aantal gebruikers 'geconsumeerd' wordt. Ze zullen, in meerdere of mindere mate, de toegankelijkheid van deze open ruimte vergroten en/of andere gebruikers tolereren. In een dergelijke context lijkt het dan ook geschikter om begrippen zoals 'collectieve ruimte' of 'gedeelde ruimte' te hanteren.

### *Planningsconcepten voor 'open ruimte als publieke ruimte'*

Vanuit een onderzoek naar de kritische succesfactoren in het ontwerp van groene publieke ruimten in grote stedelijke agglomeraties over de hele wereld – bijvoorbeeld ook Central Park in New York – onderscheiden Tummers en Tummers-Zuurmond (1997) drie elementen: de groene publieke ruimte heeft een voldoende oppervlakte en een permanente status, de publieke groene ruimte heeft een bebouwde rand en er is een speciaal gebouw aanwezig in de periferie van de groene publieke ruimte. Nader beschouwd lijken deze drie succesfactoren voor groene publieke ruimten veel meer potenties te hebben voor de ruimtelijke visievorming met betrekking tot openruimtefragmenten in een (Vlaamse) verstedelijkende context dan de huidige functionele en technische afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur.

De *eerste* succesfactor houdt de aanwezigheid van een open ruimte in met een oppervlakte die in verhouding staat tot het omliggende bebouwde weefsel. Verder moet de permanentie van de open ruimte in de tijd politiek en maatschappelijk worden gegarandeerd.

Vertaald naar de planning en het ontwerp van publieke open ruimte in een verstedelijkende context, kan de succesfactor op uiteenlopende schalen worden toegepast. Kleinere openruimtefragmenten zijn vaak proportioneel met de kleinere, nabijgelegen gehuchten. Een of enkele landbouwpercelen staan in verhouding tot de typische Vlaamse lintbebouwing. En op nationaal niveau opereert bijvoorbeeld het Groene Hart qua schaal als een open ruimte voor de stedelingen uit de omliggende steden van de Randstad.

De permanente status van het openruimtefragment is zeer contextgebonden. In sommige fragmenten, zoals riviervalleien, is het fysisch onmogelijk om te bouwen, zodat hun continuïteit in de tijd vrijwel automatisch verzekerd is. De maatschappelijke en culturele waarde van kasteelparken, belangrijke natuurgebieden of beschermde landschappen is zo groot dat het risico om bebouwd te worden, vrij beperkt is. De economische, ecologische of culturele waarde van het grootste aantal openruimtefragmenten – vooral die in landbouwgebruik – is echter onvoldoende om de openheid in de tijd te garanderen. In deze gevallen moet de permanentie feitelijk, bijvoorbeeld door hun



publieke rol in de verstedelijkende samenleving, of kunstmatig via bestemmingsplannen worden gecreëerd.

De *tweede* succesfactor impliceert het ontwerp van een bebouwde rand rond het openruimtefragment. De stedelijke functies en activiteiten in deze rand maken effectief of visueel gebruik van de open ruimte en zijn, op lange termijn, een belangrijke garantie voor het behoud van de open ruimte.

In een (Vlaamse) verstedelijkende context is deze bebouwde rand reeds aanwezig in de vorm van residentiële en andere ontwikkelingen in de stadsrand of in de netwerkstedelijkheid van kleinere dorpen en gehuchten, lint- en verspreide bebouwing. Wat evenwel blijkt te ontbreken, is de functionele en/of visuele oriëntatie van de bebouwing naar de open ruimte toe. De stedelijke uitbreiding vindt meestal plaats met de rug naar de open ruimte. Ietwat contradictorisch blijkt stedelijke uitbreiding met andere woorden vaak een introvert proces te zijn dat vooral naar het stadscentrum en de stedelijke publieke ruimte gericht is en heel wat minder naar het omringende, aantrekkelijke open landschap.

Deze vaststellingen leiden tot aanbevelingen voor het ontwerp van de contactzone tussen de open ruimte en de bebouwde rand. Belangrijke elementen zijn zonder twijfel 'vensters' of 'vistas' die het uitzicht van de privéruimte in de bebouwde rand naar de publieke open ruimte vergemakkelijken en omgekeerd. Maar de contactzone is ook een potentiële agorale ruimte waar de residentiële ommetjesmaker uit de bebouwde rand – die er komt slapen tussen zijn pendel- en beroepsactiviteiten door – in contact komt met de in de open ruimte gewortelde maatschappelijke groepen, zoals de landbouwers. Met het oog hierop zou de contactzone ook expliciet kunnen worden 'ontworpen' als een soort gemene grond voor activiteiten die zowel landbouwers als nieuwe bewoners interesseren en aantrekken: volkstuintjes, schooltuinen, composteringsterreinen, ...

De *derde* en laatste succesfactor om de open ruimte tot een echte publieke ruimte te maken, is de inplanting van een speciaal gebouw op een perifere positie in de open ruimte. Dit gebouw betreft de bebouwde rand op de open ruimte. Het gebouw – of de activiteit in het gebouw – trekt mensen van de bebouwde rand en verderop aan en zet geïnteresseerden aan om de open ruimte verder te verkennen.

Ook dit concept opent interessante en innoverende perspectieven voor open ruimte in een verstedelijkende context. Terwijl de inplanting van een bank of speeltuin op een stedelijk plein de functionele mogelijkheden ervan bepaalt, kan een soortgelijke dynamiek worden verwacht in de open ruimte door de toevoeging van recreatieve accommodatie – een kinderboerderij of een bos – sportinfrastructuur – een golfterrein – culturele activiteiten – een openluchtmuseum – of, op een zeer gedetailleerde schaal, een zitbank aan de rand van enkele landbouwpercelen. De belangrijkste uitdaging bestaat erin de attractiviteit van dit nieuwe element af te stemmen op de graad van gewenst publiek karakter van het betrokken openruimtefragment.

De algemene relevantie van deze verhaallijn van 'open ruimte als publieke ruimte' is dat ze niet langer tracht het behoud van de open ruimte te legitimeren vanuit een louter economisch (landbouwkundig) of ecologisch (natuur)perspectief. Ze biedt een innoverend complex van planningsconcepten dat een sociaal-culturele positionering van de open ruimte in een verstedelijkende context mogelijk maakt.

### Een strategischer ruimtelijk uitvoeringsplan voor de 'open ruimte'

Uit een vergelijking van de visie voor het Parkbos Gent (zie Studiegroep Omgeving et al., 2001) – een publieke open ruimte bij uitstek in Vlaanderen – met de vertaling van deze visie in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent, blijkt dat de opzet van een multifunctionele open ruimte in het uitvoeringsplan is zoekgeraakt. Door de allocatie van functies, activiteiten of landgebruik tot op perceelsniveau worden verschillende maatschappelijke groepen immers in een juridische, ruimtelijke dwangbuis gestoken. Dit staat in scherp contrast met de maatschappelijke zelforganisatie – of de ontwikkeling / het herstel van sociaal kapitaal – die zo karakteristiek zou moeten zijn voor de realisatie van publieke ruimte, in dit geval publieke open ruimte.

Het academische debat in de Vlaamse en Nederlandse planningstheorie over alternatieven voor de traditionele functionele zonering van landgebruik is gepolariseerd. Zo wordt er een kunstmatig onderscheid gemaakt tussen 'passieve' toelatingsplanologie – de zonering van het landgebruik – enerzijds en 'actieve' ontwikkelingsplanologie anderzijds. Dit is dan ook de reden waarom Buitelaar en Needham (2005) de positie innemen dat toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie wederzijds afhankelijk zijn, zij het zelfs met een licht voordeel voor de toelatingsplanologie, omwille van de constante behoefte om de uiteenlopende ideeën van stakeholders over de ontwikkeling van een regio af te stemmen. Bijgevolg suggereren ze om ontwikkelingsplanologie in toelatingsplanologie in te bedden. Dit opent perspectieven in de zoektocht naar een flexibelere institutionalisering van alternatieve ruimtelijke benaderingen van de open ruimte in een verstedelijkende context, zoals hiervoor beschreven.

Ruimtelijke planning is volgens Zonneveld (2005) in ultieme vorm altijd gebiedsgericht van aard en ontkomt er dus niet aan te denken in termen van zonering. Wat bijgevolg belangrijker is bij de omvorming van het traditionele bestemmingsplan/uitvoeringsplan in een strategischer beleidsdocument, is de vraag of deze zonering al dan niet moet uitgaan van een allocatie van functies, activiteiten of landgebruik. Rekening houdend met de toekomstige publieke rol van de open ruimte in een verstedelijkende context, moet de zonering in een 'strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan' veeleer inspiratie vinden in het mogelijke verschil in gewenste socioculturele betekenis van relevante gebieden. De stedenbouwkundige voorschriften van het plan moeten met andere woorden niet zozeer definiëren welke functies en activiteiten in de verschillende gebieden



toegelaten of niet toegelaten zijn. De voorschriften zouden daarentegen expliciet de doelstellingen voor de betrokken gebieden moeten dicteren: welke bestaande ruimtelijke contextelementen moeten worden beschermd en wat zijn de voorwaarden om nieuwe contextuele elementen toe te voegen, zodat de betrokken open ruimte als een publieke ruimte voor uiteenlopende maatschappelijke groepen kan functioneren? In de praktijk kunnen deze contextelementen ontegensprekelijk gerelateerd zijn aan bepaalde functies of activiteiten, maar dit hoeft zich niet op die manier in de stedenbouwkundige voorschriften te vertalen. In se komt het er immers in de ruimtelijke planning niet op aan welke functie of activiteit zich in het gebied ontwikkelt... zolang de ambities, de omgevingscondities maar vervuld zijn.

Een strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan voor de open ruimte is met andere woorden terug te brengen tot een zonering van een gebied in deelgebieden die refereren aan de doelstellingen en ambities van de samenleving met betrekking tot deze open ruimte. De naamgeving van de zones moet daarom uitdrukking geven aan de meest relevante, gewenste kenmerken van deze deelgebieden, veeleer dan aan het gewenste landgebruik – ‘agraris gebied’, ‘natuurgebied’, ‘woongebied’, ... Daarnaast zouden de stedenbouwkundige voorschriften van deze strategische ruimtelijke uitvoeringsplannen vooral de omgevingscondities of de ‘spelregels’ moeten definiëren die het kader vormen voor ruimtelijk-kwalitatieve ontwikkelingen en acties. Deze plannen nodigen de samenleving uit om te handelen, aangezien ze de mogelijke richtingen aangeven voor de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. In essentie komt het erop neer dat een strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan voor de open ruimte het traditionele leidende planningsprincipe van de allocatie van landgebruik overschaduwet.

### ‘Fluisterenden’ in de woestijn

Vandaag verloopt, in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur nog steeds op de traditionele wijze, met de functionele zonering van landbouw en natuur in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dezelfde kritische kanttekeningen van Custers et al. uit 2003 blijven gelden, vooral omdat het dominante planningsdiscours, zoals hiervoor beschreven, nog steeds politiek en beleidsmatig institutioneel stevig vastgeroest zit. Dit discours is evenwel ziende blind voor het effect van de talrijke, nieuwe decretale bepalingen die de ruimtelijke planning van de open ruimte overbodig maken – geen opvulregel meer, maar een wachtgevelregel; ‘basisrechten’ voor zonevreemde constructies – en die elk bestuur dat een beleid tracht uit te tekenen ter bescherming van de open ruimte, voor schut zetten (Leinfelder et al., 2010).

Hoop doet evenwel leven. In het *Groenboek voor een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* (Vlaamse overheid, 2012) lanceert de Vlaamse Regering niet alleen drie strategische krachtlijnen voor de ‘Metropool Vlaanderen in 2050’, die abstractie maken van stad en platteland. De krachtlijnen heten ‘metropolitane allure’, ‘op maat van de mensen’

en ‘veerkrachtige ruimte’ en zijn van toepassing op plekken zowel in een stedelijke als in een landelijke context. Tevens tracht de Vlaamse overheid zich los te maken van een ruimtelijk planningsbeleid dat wordt gedomineerd door het alloceren van ruimte ten behoeve van verschillende ruimtegebruikers. Het voorstel is om deze ‘ruimtebegroting’ te vervangen door een veel zinvoller evolueren, naar 2050, naar een ruimtelijke ontwikkeling waarbij de totale bebouwde oppervlakte niet meer toeneemt. Deze zogenaamde ‘ruimteneutraliteit’ komt perfect tegemoet aan de volgende kritische beschouwing van Meyer-Cech en Seher (2005:1) over de huidige wijze van ruimtelijke planning van de open ruimte: *‘Public authorities and planners often claim to preserve land for agricultural purposes when in fact the real motive is preserving open space that will fulfil multiple functions’*.

Het werk van Georges Allaert en mezelf in de voorbije dertig jaar werpt stilaan vruchten af. Om het broze scheutje niet te forceren, stel ik voor dat we voorlopig ‘fluisteren in de woestijn’.



... *ter wille van de samenleving*, de titel van dit boek, vat in een notendop weer wat de drijvende motivatie is geweest achter het werk van prof. dr. Georges Allaert; mediageniek ruimtelijk planner, (haven)econoom, en wellicht zelfs informaticus van het vroegste uur en klimaatdeskundige in de latere uren. Dit boek omvat de breedte van die inzet.

Het boek is oorspronkelijk opgezet als een Liber Amicorum, opgedragen aan Georges Allaert ter gelegenheid van zijn emeritaat aan de Universiteit van Gent. Het bevat daarmee zeker ook de gebruikelijke bijdragen die u zult verwachten in een vriendenboek: de anekdotes, uitzonderlijke verhalen en ervaringen met zo'n flamboyante, gedreven, spreekvaardige en veelzijdige persoonlijkheid als Georges is. Het zijn er tal, maar hier is slechts een selectie daarvan weergegeven; ter lering en vermaak en als kleurschets van de betreffende figuur in deze of gene setting. Want het overgrote deel van het boek wordt gevormd door meer wetenschappelijke en beschouwelijke vertogen over en in relatie tot het brede werk dat Georges Allaert door de jaren heen heeft verricht.

Daartoe worden drie periodes van elk circa 15 jaar in dit boek onderscheiden, opgehangen aan drie markante fases uit de Vlaamse ruimtelijke ontwikkeling: de 'pioniers'-periode van de Vlaamse gewestplanning tussen grofweg 1970-1985, de 'uitrol'-periode van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, tussen 1985-2000 en de huidige 'reflectie'-periode van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen van begin 21<sup>e</sup> eeuw.

In elk van deze periodes heeft Georges Allaert een belangrijke of tenminste een markante en opmerkelijke rol gespeeld; en dat niet alleen op het gebied van de ruimtelijke planning, maar ook op het gebied van een concurrerende (haven)economie en op het gebied van het milieu en het open ruimte beleid, inclusief de opbouw van de daaraan ten grondslag liggende (onderzoeks)methodieken en -technieken. In dit boek zijn auteurs opgenomen die op elk van die terreinen, verdeeld naar elk van deze cruciale fases in de Vlaamse ruimtelijke ontwikkeling hun persoonlijke reflectie op de betreffende ontwikkeling zelf hebben gegeven, alsmede op de inzet van Georges dienaangaande.

Daarmee is dit boek ook een overzichtswerk geworden van de Vlaamse ruimtelijke planning in de afgelopen 45 jaar, met markante beschouwelijke inzichten van de insiders, deels ook met de kennis van nu (om een politieke doodoener te gebruiken). Het boek is in die zin niet alleen interessant voor lezers die meer inzicht willen krijgen in het rijke leven en werk van Georges Allaert, maar het is ook relevant voor academici, studenten, praktijkmensen en anderen, die vanuit die insiders blik een overzicht willen krijgen over wat zich feitelijk en achter de coulissen van de Vlaamse ruimtelijke planning heeft afgespeeld; dit om nog gedegener en beter 'gewapend' de ruimtelijke toekomst in te gaan.

liber amicorum  
Georges Allaert

... *ter wille van de samenleving*

liber amicorum  
Georges Allaert

# ... ter wille van de samenleving

Luuk Boelens  
Hans Leinfelder  
Ann Pisman (red.)





## COLOFON

### Uitgeverij

Academia Press, Gent

### Kernredactie

Luuk Boelens, Hans Leinfelder en Ann Pisman

### Lay-out

Barbara Tempels en Els Terryn

ISBN 978 90 382 2226 4

D/2013/4804/210

U 2090

NUR1 740

De auteurs en de uitgever hebben getracht alle rechthebbenden op copyright van de illustraties in deze publicatie te bereiken. In de meeste gevallen zijn zij daar ook in geslaagd. De rechthebbenden die zouden vaststellen dat buiten hun medeweten illustraties gereproduceerd werden, worden verzocht contact op te nemen met de uitgever.

©2013

## Voorwoord

Dit is een boek voor en over Georges Allaert door Academia Press uitgegeven ter gelegenheid van zijn emeritaat, startend op 1 oktober 2013. Aangezien Georges één van de eersten was die bij Academia Press ging publiceren en dat zijn gehele werkzaam leven met tussenpozen heeft volgehouden, heeft de uitgever besloten deze publicatie op eigen kosten te financieren. Wij danken hen daarvoor zeer. Daarnaast hebben wij een keur aan auteurs bereid gevonden om door de jaren heen over en in relatie tot het werk van Georges te schrijven. Op een enkel (buitenlands) onderdeel na, kwamen wij daarbij nauwelijks obstakels tegen; integendeel nagenoeg iedereen was direct bereid gelijk en doorgaans ook tijdig een bijdrage aan dit *liber amicorum* te leveren. Dat zegt iets over Georges, maar ook over de auteurs. Wij danken eenieder daarvoor hartelijk.

Maar sterker nog, doordat Georges in tal van cruciale Vlaamse periodes heeft gewerkt en deze zo nu en dan ook heeft aangezwengeld, is het daarmee ook tegelijkertijd een uitzonderlijk, wellicht zelfs uniek overzicht geworden van de ontwikkeling van de Vlaamse Ruimtelijke Planning in de afgelopen vier decennia, vanuit diverse insiders-oogpunten. Het is naar ons oordeel dan ook voor een breder doel geschikt; een toegankelijk historisch relaas, overzicht en momentopname, dat wij nog vaker zullen openslaan en daarmee ons voordeel doen. Dit niet in de laatste plaats, ook door het puike lay-out werk van Barbara Tempels en Els Terryn, medewerkers van AMRP, die geheel belangeloos dit boek tussen hun dagelijkse werkzaamheden door hebben vormgegeven. Maar de publicatie was lang niet zo mooi geworden als de vier kleinkinderen van Georges - Emma, Karel, Febe en Aaron - deze publicatie met hun tekeningen sterk zouden hebben opgefleurd. Hopelijk treden ze allemaal in hun grootvaders voetsporen, zulks ter wille van een vrolijke en kleurige Vlaamse toekomst.

Luuk Boelens, Hans Leinfelder en Ann Pisman

Gent, september 2013